Европейский диалог для модернизации с беларусским обществом

Position paper

Введение

29 марта 2012 в Брюсселе на встрече с представителями беларусского гражданского общества и политической оппозиции Еврокомиссаром по вопросам расширения и европейской политике соседства Штефаном Фюле было объявлено о запуске «Европейского диалога для модернизации с Беларусью»[1]. Процесс диалога открыт для участия представителей гражданского общества, политической оппозиции, и, при наличии соответствующих условий, беларусских властей. Со стороны Европейского союза диалог организуют Европейская служба внешних действий и Европейская комиссия при участии стран-членов ЕС. «Европейский диалог» призван сформулировать ясное видение современной демократической Беларуси; предложить пакет реформ, необходимых для модернизации страны; определить потенциал и инструменты возможной поддержки реформ со стороны ЕС; включить в процесс модернизации Беларуси практический опыт переходного периода стран ЕС.

Отвечая на инициативу «Европейского диалога для модернизации», ряд беларусских аналитических центров и организаций гражданского общества - участников во встречи 29 марта - представляют позицию относительно принципов, оснований, возможного формата и содержания данного процесса.

Об общих принципах и основаниях диалога

Приветствуя и позитивно оценивая инициативу «Европейского диалога» как существенный и правильный шаг в направлении нормализации беларусско-европейских отношений, выстраивания дополнительных оснований для двухстороннего сотрудничества, мы хотим акцентировать внимание на нескольких ключевых моментах:

Во-первых, ***паритетное и равноправное участие сторон***. Мы приветствовали бы стремление ЕС к более отрытому и широкому вовлечению представителей гражданского общества, политической оппозиции и, при определенных условиях, беларусских властей, в процесс диалога на ***всех его стадиях***. Представляется важной организация публичных консультаций среди вовлеченных стейкхолдеров о целях, формате, процедурах и содержании диалога (по аналогии с консультациями, которые предваряли запуск Форума гражданского общества Восточного партнерства (далее по тексту ФГО ВП)). Следует также обеспечить возможность доступа участников диалога к согласованию повестки дня тематических семинаров и встреч, организуемых странами-членами, а также рабочим версиям принимаемых документов. Мы с сожалением констатируем, что тематика запланированных встреч и их формат (в частности, встреча в Варшаве в апреле 2012 года по тематике приватизации) не были согласованы с гражданским обществом Беларуси. Это уже привело к тому, что ряд ведущих беларусских экспертов в данной области не смогут принять участие во встрече.

[1] Launching European Dialogue on Modernisation with Belarus. MEMO/12/226, Brussels, 29 March 2012 // http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/226&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en

Во-вторых, ***обеспечение принципа представительства «снизу»***. Мы разделяем позицию Европейской службы внешних действий и Комиссии, озвученную еврокомиссаром Ш. Фюле, относительно равноправного вовлечения представителей как политической оппозиции («шестерки плюс»), так и беларусского гражданского общества. Тем не менее, обеспокоенность вызывает порядок определения представительства последнего. Нам хотелось бы видеть процедуру выборов членов Координационной группы, рабочих групп, отбора участников тематических встреч более открытой и демократичной. Для этого рациональным было бы использовать уже существующие в рамках Национальной платформы ФГО ВП механизмы определения представительства гражданского общества. В ходе диалога необходимо также принять в расчет процесс подготовки базы данных существующих проектов реформ, результатов исследований, беларусских и зарубежных экспертов в соответствующих областях начатый «фабриками мысли» и экспертными организациями (Исследовательский центр "ИПМ", BISS, "Беларусь 20/20", "Новая Европа", Центр европейской трансформации, Центр восточных исследований (Варшава), Агентство политической экспертизы, "Офис за демократическую Беларусь" (Брюссель), Информационное бюро солидарности с Беларусью (Варшава))[2].

В-третьих, ***согласованность и синергия с процессами в рамках Восточного партнерства и Европейской политики соседства***. «Европейский диалог по модернизации» может усилить процессы и потенциал существующих механизмов и инструментов Восточного партнерства и Европейской политики соседства. Тем не менее, существует опасность прямо противоположных тенденций. Мы обеспокоены риском потенциального замещения и подмены легитимных институтов Национальной платформы ФГО ВП новыми координационными структурами «Европейского диалога». Во избежание противоречий и рассогласований следует включить Национальную платформу ФГО ВП в структуру диалога в качестве равноправного институционального партнера. В то же время, диалог может содействовать росту эффективности финансовых инструментов ЕС в отношении Беларуси. В частности, посредством предварительной экспертизы и последующего мониторинга рабочими группами проектов технической помощи в рамках ENPI, программных инструментов поддержки гражданского общества NSA-LA, EIDHR, приоритетов и процедур будущего Европейского фонда поддержки демократии (EED) и Civil Society Facility.

В-четвертых, ***согласованность процесса диалога с ходом политического процесса внутри страны***.В ходе встречи 29 марта коммисарФюле подчеркнул, что процесс диалога начинается не ради самого процесса, но ориентирован на совместную разработку эффективных инструментов влияния на **актуальную ситуацию** в Беларуси. Содержание диалога по модернизации определяется не только ситуацией «после диктатуры», но и ходом современного политического процесса в стране. Разрабатываемые проекты реформ должны быть реализуемыми в существующих условиях, определенных результатов возможно достигать даже сегодня, как показывает практика деятельности Национальной платформы ФГО ВП. Необходимо учитывать, что реализация полноценных реформ станет возможной только с началом в стране общественно-политического диалога властей с политической оппозицией и гражданским обществом («круглого стола»). «Европейский диалог», по нашему мнению, призван способствовать этому процессу, в том числе и посредством согласования позиций между гражданским обществом и политической оппозицией Беларуси.

---

[2]Эксперты обсудили новую инициативу ЕС для Беларуси «Европейский диалог». 15 марта 2012, NAVINY.BY //http://naviny.by/rubrics/politic/2012/03/15/ic_news_112_389114/

В-пятых, необходимость уделения внимания **организации непосредственного диалога ЕС с беларусским обществом по широкому спектру социально значимых тем, а также наличие четкого месседжа, адресованного обычным гражданам Беларуси.** Европейскому союзу было бы целесообразно адресовать беларусскому обществу ясный сигнал про европейскую перспективу для беларусской нации, по аналогии с принятыми в 2006 году 12 предложениями Евросоюза. Одним из таких меседжей, например, может быть предложение об отмене в одностороннем порядке взимания платы за шенгенские визы для граждан Беларуси.

О формате и механизме диалога

«Европейский диалог для модернизации» для беларусского общества предполагает трехсторонний формат равноправного участия представителей ЕС, беларусского гражданского общества и политической оппозиции, и беларусских властей. Включение в диалог последних в актуальных условиях пока не выглядит возможным. Лишь в случае начала политической либерализации, при освобождении политических заключенных и изменении условий деятельности гражданского общества и политической оппозиции участие государственных чиновников станет реальным. Мы предостерегаем от иллюзий включения в диалог представителей беларусской номенклатуры в настоящий момент. При тотальной вертикальной зависимости всех уровней власти и жесткой централизации ни один из них не способен принимать независимых решенийи представлять в диалоге позицию беларусских властей. Тем не менее, формат полноценного трехстороннего диалога является необходимым в будущем постольку, поскольку только в этом случае будет обеспечена возможность реализации модернизационных реформ.

Мы поддерживаем стремление Европейской службы внешних действий и Еврокомиссии рассматривать процесс диалога как долгосрочный и рамочный процесс. В то же время мы отмечаем тот факт, что в настоящее время «Европейский диалог» представляет собой лишь общий каркас для будущего взаимодействия. Представляется необходимым в самое ближайшее время определить его конкретные институциональные основания, процедуру формирования Координационной группы и рабочих групп, а также согласовать с беларусским гражданским обществом и политической оппозицией ближайшую повестку дня диалога. Без решения этих, на сегодняшний день главных, вопросов содержание любых встреч станет просто формальным обменом мнениями.

О содержании диалога

Содержание и конкретное наполнение «Европейского диалога для модернизации» вытекает из нескольких оснований: тематики совместного промежуточного плана, целей достижения общего видения европейской и демократической Беларуси, направленности на полноценный трехсторонний диалог, учета актуальной социально-экономической и политической ситуации в стране. Мы полагаем, что последнее в значительной мере определяет допустимые и возможные формы диалога.

Существует три возможных варианта разворачивания содержания «Европейского диалога» в зависимости от внутриполитической ситуации:

А. **Максимально благоприятная ситуация** для модернизации и реформирования наступает в случае начала в стране общественно-политического диалога властей с политической оппозицией и гражданским обществом. Тогда и только тогда проекты модернизационных реформ и их инструментальная поддержка со стороны ЕС, определенные в ходе диалога по модернизации, будут востребованы и смогут быть реализованы.

Б. **Промежуточная ситуация:** либерализация условий деятельности для гражданского общества и политической оппозиции. В этом случае, представители оппозиции и гражданского общества могут быть допущены к разработке проектов государственных реформ в качестве советников и экспертов. Начало либерализации также позволит представителям властей полноценно включиться в структуру «Европейского диалога», что в актуальной ситуации не выглядит в принципе возможным. В этом случае, проекты реформ могут осмысленно разрабатываться и публично обсуждаться. Однако, ввиду отсутствия полноценных демократических условий у участников «Европейского диалога» не будет гарантий их нормальной реализации.

В. **Максимально неблагоприятная ситуация:** отсутствие шагов по либерализации со стороны беларусских властей и/или дальнейшее ухудшение условий деятельности гражданского общества. В таком случае разработка любых пакетов реформ в рамках диалога для модернизации приведет к созданию нереализуемых и нереалистичных проектов, имеющих лишь теоретическую значимость. В неблагоприятной ситуации акцент диалога должен сместиться с вопросов разработки реформ на вопросы масштабных подготовительных исследований, мониторинг соответствующих тематических областей, изучение трансформационного опыта ЕС для того, чтобы при изменении ситуации в Беларуси могла быть развернута подготовка реализуемых проектов реформ.

Помимо собственно модернизационных планов, с нашей точки зрения, «Европейский диалог для модернизации» с беларусским обществом должен способствовать поиску совместных эффективных инструментов и действий по изменению ситуации в Беларуси от максимально неблагоприятной к максимально благоприятной.

Выводы и рекомендации

«Европейский диалог для модернизации» с беларусским обществом представляет собой значимый и потенциально эффективный инструмент для начала трансформаций в стране. Для усиления динамики его развития мы считаем необходимым разрешить в ближайшее время вопросы ***процедурных механизмов и оснований диалога***. Мы рекомендуем предпринять ряд следующих шагов:

Со стороны Европейской службы внешних действий и Комиссии:

1. Организовать широкие публичные консультации с гражданским обществом и политической оппозицией Беларуси по вопросам механизмов и процедур диалога, роли и места гражданского общества, потенциальным инструментам поддержки диалога со стороны ЕС;
2. Обратиться к Национальной платформе ФГО ВП за выражением ее мнения относительно целей, формата, содержания и ее места и роли в рамках диалога для модернизации;
3. По результатам консультаций сформировать рамочный документ (concept paper) о «Европейском диалоге для модернизации»;

4. Посвятить одну из ближайших встреч в рамках диалога по модернизации обсуждению его механизмов и содержательных приоритетов;
5. Рассмотреть вопрос финансирования предварительных тематических исследований по выделенным темам «Совместного промежуточного плана» (Joint Interim Plan) в рамках Инструмента по стабильности.

Со стороны Представительства Европейского Союза в Беларуси:

1. Организовать информационную встречу по вопросам диалога с участием представителей посольств стран-членов ЕС, беларусского гражданского общества и политической оппозиции, а также представителей беларусских властей;
2. Оказать возможное содействие процессу формирования базы данных проектов реформ, релевантных секторальных исследований, экспертного потенциала, начатый беларусскими и европейскими экспертными центрами.

Со стороны гражданского общества и политической оппозиции:

1. Организовать общественные слушания по вопросам «Европейского диалога для модернизации» для согласования и определения консолидированной позиции гражданского общества и политической оппозиции в рамках диалога;
2. Представить результаты работы по обобщению результатов релевантных секторальных исследований и существующих проектов модернизационных реформ для Координационного комитета, рабочих групп, и подготовки тематических семинаров и встреч.

2 апреля 2012 г.

Андрей Егоров, Центр европейской трансформации

Елена Тонкачева, Центр правовой трансформации

Влад Величко, Международный консорциум «ЕвроБеларусь»

Дина Шавцова, юрист, гражданская инициатива «За свободное вероисповедание»

Владимир Дунаев, Общественный Болонский комитет